Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2015–2016

29 528 Mediation en het rechtsbestel

Nr. 10 BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 september 2015

De versterking van de positie van slachtoffers in het strafproces is een prioriteit van dit kabinet. Er zijn de afgelopen periode belangrijke resultaten geboekt op dit terrein. Het strafrecht is voor slachtoffers echter niet in alle gevallen toereikend. Soms is een andere aanpak nodig om de verhouding met de dader te herstellen en te komen tot een oplossing van het onderliggende conflict. Herstelbemiddeling[1] kan hierin voorzien. Het geeft slachtoffers en daders de mogelijkheid om met elkaar in gesprek te gaan, bijvoorbeeld over de gevolgen die het delict voor het slachtoffer heeft gehad en over de ontstane schade. Door beide partijen zelf verantwoordelijkheid te laten nemen voor herstel kan tot een echte oplossing van het conflict worden gekomen.

Hierbij bied ik u het rapport «De rol van herstelbemiddeling in het strafrecht» aan[2]. Het bevat de resultaten van de evaluatie van de pilots herstelbemiddeling. Deze pilots hadden tot doel de toepassing van herstelbemiddeling in het strafrecht in de praktijk te toetsen. Het onderzoek bevestigt dat mediation een waardevol instrument kan zijn voor slachtoffers en verdachten. Het zal echter niet in alle strafzaken een passende oplossing bieden. De komende maanden zal ik in overleg met het openbaar ministerie en de rechtspraak bepalen op welke wijze mediation op landelijk niveau kan worden ingezet in strafzaken waarin dat passend is, binnen de huidige financiële mogelijkheden.

Hieronder geef ik de resultaten van de evaluatie weer en geef ik aan wat mijn voornemens zijn ten aanzien van de inzet van herstelbemiddeling in

[1] Met de overkoepelende term *herstelbemiddeling* wordt gedoeld op alle vormen van begeleide ontmoetingen tussen slachtoffers en verdachten/daders van strafbare feiten. Bij *mediation in het strafrecht* gaat het om een specifieke vorm van herstelbemiddeling, waarbij het beoogde resultaat van de ontmoeting een vaststellingsovereenkomst is en de uitkomst kan worden meegewogen bij de afdoening van het strafbare feit.
[2] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

kst-29528-10
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

het strafrecht. Met deze brief doe ik tevens mijn toezegging[3] gestand om Uw Kamer een notitie te sturen over herstelbemiddeling in het strafrecht.

Doelstelling en uitvoering van het onderzoek

In 2013 is een concept beleidskader opgesteld met voorwaarden waaraan herstelbemiddeling in het strafrecht moet voldoen. Het gaat dan om procedurele waarborgen, zoals vrijwilligheid van deelname en vertrouwelijkheid van de bemiddeling. Vervolgens zijn vijf pilots gestart: twee pilots in de politiefase, een pilot in de officiers- en rechtersfase en twee pilots in de fase van tenuitvoerlegging. Het onderzoek had tot doel om lessen te trekken uit de pilots over de (on)mogelijkheden en noodzakelijke voorwaarden voor de toepassing van herstelbemiddeling in het strafrecht.

De pilots herstelbemiddeling zijn erg verschillend verlopen. In de officiers- en rechtersfase hebben vele bemiddelingen plaatsgevonden, terwijl in de politiefase en de fase van tenuitvoerlegging slechts een klein aantal bemiddelingen tot stand is gekomen. Het onderzoek concentreert zich dan ook op mediation in het strafrecht, dat plaatsvindt in de officiers- en rechtersfase.[4] Om die reden zal ik in het vervolg van deze brief ingaan op de toepassing van mediation in het strafrecht en niet op andere vormen van herstelbemiddeling in het strafrecht.

Het onderzoek is uitgevoerd in een pilotfase en er zijn relatief kleine steekproeven van slachtoffers en verdachten gebruikt. De bevindingen moeten dan ook met voorzichtigheid geïnterpreteerd worden.

Bevindingen

Mediation lijkt vooral te worden ingezet in zaken waarbij een eventuele uitkomst van mediation door de officier van justitie op zich als een proportionele afdoening wordt ervaren. Dit betreft vooral relatief lichte (gewelds)delicten. De onderzochte zaken met een geslaagde bemiddeling worden in de meeste gevallen (75%) geseponeerd. Bij niet-geslaagde bemiddelingen leidde 56% tot een sepot en bij de doorverwezen zaken waarin geen mediation werd opgestart 31%. Het aantal opgelegde taakstraffen en vrijheidsstraffen was bij een niet geslaagde of niet opgestarte bemiddeling hoger dan na een geslaagde bemiddeling.

Ervaringen van professionals

De ondervraagde professionals (mediators, projectmedewerkers, doorverwijzers, officieren van justitie en rechters) vinden dat mediation in het strafrecht een wezenlijk alternatief is voor, of een aanvulling vormt op, het strafproces. Wel komen uit de pilots diverse aandachtspunten naar voren. Zo bestaat behoefte aan verduidelijking van de in het beleidskader geformuleerde voorwaarden voor de toepassing van mediation in het strafrecht, zoals de voorwaarde dat deelname aan mediation vrijwillig is. Daarnaast achten de professionals het van belang dat de kwaliteit van de mediators goed wordt geborgd. Tenslotte roept de toepassing van mediation in het strafrecht nog een aantal juridische vragen op. Bijvoorbeeld de vraag in hoeverre de naleving van de afspraken uit een overeenkomst als voorwaarde kan worden opgenomen in een sepot, een mogelijkheid waar nu nog nauwelijks gebruik van wordt gemaakt.

---

[3] Deze toezegging is door mij gedaan tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel uitbreiding spreekrecht op 27 mei 2015, (Handelingen II 2014/15, nr. 88, item 7).

[4] Dit betreft ook de bemiddelingen die hebben plaatsgevonden in de pilot Vreedzame Wijk in Utrecht. Hoewel deze pilot vooraf was ingedeeld in de politiefase, is gebleken dat deze pilot veel gelijkenissen heeft met de pilot in de officiers- en rechtersfase.

Ervaringen van slachtoffers en verdachten

Bij slachtoffers en verdachten bestaat een aanzienlijke bereidheid om in te gaan op het aanbod van mediation. In bijna de helft van de gevallen waarin een poging wordt gedaan om mediation op te starten, vindt deze ook daadwerkelijk plaats. De deelnemers hebben echter nauwelijks ervaring met herstelbemiddeling, dus zonder actief aanbod zullen weinig slachtoffers en verdachten aan mediation deelnemen. De meest genoemde verwachting over deelname aan mediation is dat dit tot een oplossing van het conflict zal leiden. Voor veel deelnemers is het feit dat zij kunnen meepraten over de oplossing van het conflict en daarover kunnen meebeslissen een reden om deel te nemen.

De ervaringen van slachtoffers en verdachten met mediation zijn wisselend. De proceservaring van de deelnemers is zonder meer positief, maar de opstelling van de wederpartij leidt vaak tot teleurstelling. Wat betreft het proces oordelen slachtoffers en verdachten dat zij inbreng hebben kunnen leveren, dat er voldoende tijd was en dat de vertrouwelijkheid was gewaarborgd. Ook de bemiddelaar wordt positief beoordeeld en de meeste deelnemers hebben ervaren dat zij konden meepraten over de oplossing van de zaak. Hoewel de meeste deelnemers positief oordelen over het verloop en de uitkomst van de bemiddeling in bredere zin, is toch een deel van de slachtoffers en verdachten hier negatief over. Men lijkt vooral teleurgesteld te zijn over de opstelling van de wederpartij. Zo was voor veel slachtoffers het voorkomen van recidive een belangrijke reden om deel te nemen, maar heeft slechts een minderheid achteraf de indruk dat mediation hieraan heeft bijgedragen. Ook vindt slechts een derde van de slachtoffers dat zij een oprechte spijtbetuiging hebben gekregen. Verdachten hadden van tevoren gehoopt op meer begrip te kunnen rekenen.

Ook de impact van mediation op het welzijn van de deelnemers laat een wisselend beeld zien. 46% van de ondervraagde slachtoffers geeft aan dat de bemiddeling heeft bijgedragen aan de verwerking van het delict, 29% vindt van niet. Ongeveer 40% van zowel de slachtoffers als de verdachten geeft aan zich beter te voelen door deelname aan mediation. Dit beeld wordt echter niet bevestigd door de meting van de onderzoekers. Hieruit blijkt dat de impact van mediation op het welzijn van deelnemers op zijn best klein is.

Kosten en baten van mediation

Op basis van de projectbegrotingen van de pilot in de officiers- en rechtersfase hebben de onderzoekers de verwachte kosten van mediation in kaart gebracht. Mogelijke opbrengsten van mediation bestaan uit besparingen voor het justitiële apparaat. Hierbij gaat het om kosten die als gevolg van mediation niet langer hoeven te worden gemaakt; dit zijn kosten voor vervolging, berechting en tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen. Daarnaast kan mediation leiden tot maatschappelijke opbrengst, bestaande uit de vermindering van recidive, de bijdrage aan de verwerking van slachtoffers en de verhoging van de legitimiteit van het strafrechtsysteem.

De onderzoekers verwachten dat de inzet van mediation in het strafrecht tot besparingen leidt, aangezien een deel van de zaken dat nu bij de rechter komt, door de inzet van mediation door de officier van justitie wordt afgedaan. Zij hebben echter niet kunnen vaststellen in hoeverre de kosten voor mediation gedekt kunnen worden door deze besparingen. Daarvoor zijn er zowel wat betreft de kosten als de baten van mediation nog te veel onzekerheden.

Beleidsreactie

Het onderzoek geeft een goed beeld van de ervaringen met mediation in het strafrecht, van zowel de professionals als van slachtoffers en verdachten zelf. De resultaten van het onderzoek bevestigen dat mediation voor slachtoffers en verdachten een positieve ervaring kan zijn en kan bijdragen aan conflictoplossing en een efficiënte afdoening van strafbare feiten. Op basis van de resultaten ben ik dan ook voornemens om de toepassing van mediation in het strafrecht voort te zetten.

Niet in alle gevallen zijn de ervaringen echter positief. Met name de opstelling van de wederpartij kan tot teleurstelling leiden. Die kanttekening neem ik mee in het vervolgtraject. Het bevestigt dat de verwachtingen van mediation realistisch moeten zijn en het sterkt mij in de overtuiging dat mediation niet in alle strafzaken een passende oplossing kan bieden. Mediation is maatwerk. Hoewel ik positief ben over de mogelijkheden die mediation kan bieden in het strafrecht, verwacht ik niet dat dit instrument in het strafrecht op grote schaal kan worden toegepast.

Uit het onderzoek blijkt dat de inzet van mediation mogelijk besparingen oplevert in de strafrechtketen. Op basis van de bevindingen verwacht ik dat de landelijke toepassing van mediation in het strafrecht mogelijk is binnen de huidige financiële kaders. Ik zal de komende maanden in overleg met het openbaar ministerie en de rechtspraak nauwkeuriger bepalen wat de verwachte kosten en baten van mediation in het strafrecht zijn en op welke wijze mediation landelijk kan worden aangeboden, waarbij ik op merk dat er op mijn begroting geen aanvullende middelen beschikbaar zijn. Voorts zal ik aandacht schenken aan de uitwerking van de procedurele waarborgen voor mediation, de borging van de kwaliteit van de mediators, de diverse juridische vragen rond de toepassing van mediation in het strafrecht en de noodzakelijke inbedding van mediation binnen de betrokken organisaties. De aanbevelingen die het lid Recourt (PvdA) hiervoor heeft gedaan in zijn initiatiefnota over de toepassing van herstelbemiddeling binnen het strafrecht (Kamerstuk 34 093, nr. 2) en de suggesties van het lid Segers (CU)[5] zal ik in deze uitwerking meenemen.

Op deze wijze wil ik samen met de ketenpartners komen tot een zorgvuldige en efficiënte toepassing van mediation in het strafrecht.

Tot slot

Slachtoffers van criminaliteit hebben behoefte aan herstel van de gevolgen van een delict, zowel financieel, praktisch als emotioneel. Het onderzoek bevestigt dat mediation in het strafrecht in deze behoefte kan voorzien. Het biedt slachtoffers en verdachten de mogelijkheid om zelf verantwoordelijkheid te nemen voor de oplossing van een conflict en kan bijdragen aan een betekenisvolle afdoening van strafbare feiten voor beide partijen. Ik zal de toepassing van mediation in het strafrecht dan ook voortzetten. Uitgangspunt is en blijft dat de officier van Justitie ook na een geslaagde mediation vanuit het oogpunt van maatschappelijk belang vervolging kan instellen.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur

---

[5] Het betreft mondelinge aanbevelingen van het lid Segers (CU) tijdens de behandeling van de begroting 2015 van het Ministerie van Veiligheid en Justitie, (Handelingen II 2014/15, nr. 28, item 21).